

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
17 de abril de 1986 *

En el asunto 59/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Hoge Raad der Nederlanden destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

Estado neerlandés (Ministerio de Justicia)

y

Ann Florence Reed, residente en Swindon, Gran Bretaña,

una decisión con carácter prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7 y 48 del Tratado CEE y del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; T. Koopmans, K. Bahlmann y R. Joliet, Presidentes de Sala; O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado general: Sr. C. O. Lenz

Secretario: Sr. H. A. Rühl, Administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Srta. Ann Florence Reed, parte demandante en el litigio principal, por el Sr. W. Th. Snoek, Abogado de Amsterdam,
- en nombre del Gobierno neerlandés en la fase escrita del procedimiento, por el Sr. I. Verkade, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores en nombre del Ministro de Asuntos Exteriores y, en la fase oral, por el Sr. D. J. Keur, en calidad de Agente,

* Traducción del neerlandés.

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. E. Traversa, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. F. Herbert, Abogado de Bruselas,

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 19 de febrero de 1986,

dicta la presente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Por resolución de 22 de febrero de 1985, llegada al Tribunal el 1 de marzo siguiente, el Hoge Raad der Nederlanden planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 7 y 48 del Tratado CEE, así como del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio que tiene por objeto la denegación, por decisión del Secretario de Estado para la Justicia de fecha 21 de octubre de 1982, de la solicitud de un permiso de residencia presentada por Ann Florence Reed (en lo sucesivo Srta. Reed) recurrente en el litigio principal, en su condición de compañera de un trabajador nacional de otro Estado miembro.

3 Se desprende del expediente que en virtud de la Vreemdelingencirculaire de 1982, por la que los Países Bajos dieron a conocer la política que pretendían desarrollar con respecto a los extranjeros, un extranjero que tiene una relación estable con un ciudadano neerlandés o con un extranjero instalado en los Países Bajos en condición de refugiado o de beneficiario del derecho de asilo, o incluso con un extranjero titular de un permiso de establecimiento, está autorizado a permanecer en los Países Bajos en determinadas condiciones. En particular, los integrantes de la pa-

reja deberán cohabitar y formar un hogar común o haberlo ya formado antes de su llegada a los Países Bajos, ser solteros y poseer medios de subsistencia suficientes para el miembro extranjero de la pareja, así como una vivienda adecuada.

- 4 La Srta. Reed, de nacionalidad británica, soltera, llegó el 5 de noviembre de 1981 a los Países Bajos, donde se inscribió el 22 de enero de 1982 como solicitante de empleo, sin que, pese a ello, llegase a encontrar trabajo. El 24 de marzo de 1982 solicitó un permiso de estancia indicando como motivo el hecho de su instalación en casa del Sr. W. Éste, también de nacionalidad británica y soltero, trabajaba en los Países Bajos desde el 5 de noviembre de 1981 y el 23 de febrero de 1982 obtuvo un permiso de residencia de nacional de un Estado miembro de la CEE, válido hasta el 5 de noviembre de 1986. En la fecha de la decisión impugnada, la Srta. Reed y el Sr. W. cohabitaban en los Países Bajos y mantenían una relación estable desde hacía cinco años.
- 5 La Srta. Reed presentó una solicitud de revisión contra la denegación de su solicitud de un permiso de residencia por el Secretario de Estado para la Justicia. Al carecer dicha solicitud de efecto suspensivo, la Srta. Reed inició un procedimiento sumario ante el Presidente del Rechtbank de La Haya con objeto de conseguir que el Estado neerlandés se abstuviese de toda medida de expulsión antes de que recayese una decisión definitiva sobre su solicitud de permiso de residencia. El Presidente del Rechtbank estimó dicha pretensión fundando su decisión en el hecho de que la evolución jurídica implica que, para la aplicación del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68, las personas no casadas que formen una pareja deben, en un caso como el controvertido, ser equiparados a cónyuges, en la medida de lo posible.
- 6 El Estado recurrió ante el Gerechtshof de La Haya y este último confirmó la resolución del Presidente del Rechtbank, pero modificando los motivos de la misma. Según el fallo por el que remite el asunto ante la jurisdicción competente, el Gerechtshof hizo constar que la prohibición, contenida en el artículo 7 y en el apartado 2 del artículo 48 del Tratado CEE, de toda discriminación en razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, implica que la política desarrollada por el Estado con respecto a los extranjeros, tal como se desprende de la Vreemdelingen-circulaire, debe permitir a la pareja de un trabajador nacional de otro Estado miembro empleado en los Países Bajos instalarse con dicho trabajador en las mismas condiciones que las aplicadas a la pareja de un trabajador de nacionalidad neerlandesa. El Estado interpuso recurso de casación ante el Hoge Raad contra la sentencia del Gerechtshof.

7 Al considerar que el litigio planteaba cuestiones de interpretación de Derecho comunitario, el Hoge Raad suspendió el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se hubiese pronunciado sobre las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) Cuando un Estado miembro, en el marco de su política de extranjería, equipara con un cónyuge a la compañera/o estable de un/a trabajador/a nacional de ese mismo Estado miembro, pero niega tal equiparación en el caso de la compañera/o estable de un/a trabajador/a nacional de otro Estado miembro que tiene un empleo y reside en el primer Estado miembro ¿existe una discriminación prohibida por los artículos 7 y 48 del Tratado CEE, teniendo también en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 1612/68?
- 2) El hecho de que el Estado miembro equipare con un cónyuge, no sólo a la persona que mantiene una relación estable con uno de sus propios nacionales, sino también a la que mantiene una relación de ese tipo con otra persona que, en principio, goza de un derecho de residencia permanente en dicho Estado miembro, ¿influye en la respuesta a la primera cuestión?
- 3) La letra a) del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 ¿debe interpretarse en el sentido de que la persona que mantenga una relación estable con el trabajador a que se refiere dicha disposición está equiparada, bajo determinadas condiciones, al «cónyuge»?

Sobre la tercera cuestión

8 Conviene responder en primer lugar a la tercera cuestión.

9 La Srta. Reed sostiene que la evolución jurídica y social implica que, para la aplicación del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 y el sentido que debe darse a la palabra «cónyuge» en dicho artículo, los integrantes solteros de una pareja deben, en un caso como el controvertido, ser equiparados a los cónyuges, en la medida de lo posible.

10 El Gobierno neerlandés señala que la tercera cuestión afecta a la interpretación de una disposición de un Reglamento que produce efecto directo en todos los Estados miembros y que por consiguiente sólo puede interpretarse en el marco comunitario. En su opinión el legislador comunitario ha utilizado la palabra «cónyuge» para

designar un cónyuge en el sentido del derecho de familia. Cuando, en apoyo de una interpretación dinámica, se apela a la evolución que se ha producido en el pensamiento social y jurídico, es necesario que pueda comprobarse una evolución semejante en el conjunto de la Comunidad y no puede uno basarse exclusivamente en la evolución social y jurídica en uno o varios Estados miembros solamente. Por consiguiente, en opinión del Gobierno neerlandés, no hay razón alguna para dar al concepto de «cónyuge» una interpretación que vaya más allá del concepto jurídico de cónyuge, con los derechos y obligaciones jurídicas que el mismo implica y que no existen en las relaciones entre personas que cohabitan sin estar casadas.

- 11 La Comisión constata que no existe disposición alguna de Derecho comunitario que defina los conceptos de «cónyuge» y de «relaciones conyugales». No puede decirse que en la Comunidad actual exista un consenso sobre la eventual equiparación de los integrantes solteros de una pareja a los esposos. La Comisión excluye por consiguiente toda posibilidad de resolver el problema que se plantea mediante una interpretación extensiva del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68.
- 12 De lo dispuesto en el artículo 189 del Tratado CEE se desprende que el Reglamento nº 1612/68 tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y es directamente aplicable en cada Estado miembro.
- 13 De ello resulta que la interpretación dada por el Tribunal a una disposición de dicho Reglamento produce consecuencias en todos los Estados miembros y que una interpretación de conceptos jurídicos basada en la evolución de la sociedad debe hacerse mediante un examen de la situación en el conjunto de la Comunidad y no de la de un sólo Estado miembro.
- 14 El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 atribuye a determinados miembros de la «familia» del trabajador, incluido su «cónyuge», con independencia de su nacionalidad; «el derecho a instalarse con el trabajador de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro».
- 15 A falta de indicación de una evolución social de orden general que justifique una interpretación extensiva, y a falta de indicación contraria en el Reglamento, es necesario constatar que, al utilizar la palabra «cónyuge», el artículo 10 del Reglamento contempla exclusivamente una relación fundada en el matrimonio.

- 16 Por consiguiente, cabe responder a la tercera cuestión que el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 no puede interpretarse en el sentido de que la persona que mantenga una relación estable con un trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro deba ser equiparada en determinadas condiciones al «cónyuge» contemplado por dicha disposición.

Sobre las cuestiones primera y segunda

- 17 Comoquiera que se trata de cuestiones conexas, procede tratar conjuntamente las dos primeras cuestiones planteadas por el Hoge Raad.

- 18 La recurrente en el litigio principal considera que la política desarrollada por los Países Bajos con respecto a las personas que cohabitan con trabajadores nacionales de otro Estado miembro sin estar casadas con ellos es incompatible con el Tratado CEE y constituye una discriminación en relación con el Reglamento nº 1612/68, al autorizar a un nacional neerlandés a hacer venir a los Países Bajos a su pareja poseedora de una nacionalidad extranjera, cuando esa misma posibilidad no se concede a un nacional de otro Estado miembro.

- 19 El Gobierno neerlandés alega en primer lugar que el derecho de los nacionales de la CEE, cuyo derecho de residencia halla su fundamento en el Derecho comunitario, a traer consigo a los miembros de su familia, tal como disponen los artículos 10 y siguientes del Reglamento nº 1612/68, no se basa en una situación comparable a la de los trabajadores nacionales y no constituye por tanto un efecto del principio de no discriminación, sino un derecho autónomo atribuido por el Derecho comunitario cuyo contenido y alcance vienen determinados de manera exhaustiva por el Reglamento nº 1612/68. En segundo lugar, la diferencia de nacionalidad no fue la razón por la que la recurrente en el litigio principal y el Sr. W. fueron objeto de un trato distinto al reservado a los nacionales, sino su situación jurídica en materia de derecho de residencia, lo que, según dicho Gobierno, viene confirmado por el hecho de que la política desarrollada en los Países Bajos en este campo no hace distinción entre los ciudadanos neerlandeses y los extranjeros que se hallan en posesión de un permiso de establecimiento.

- 20 La Comisión constata que la política seguida por los Países Bajos con respecto a los extranjeros constituye una discriminación prohibida por los artículos 7 y 48 del

Tratado CEE en la medida en que el trabajador nacional de otro Estado miembro empleado en los Países Bajos no se halla formalmente equiparado a su colega de nacionalidad neerlandesa en lo que se refiere a la instalación en los Países Bajos de su pareja no neerlandesa. En efecto, todo Estado miembro que autorice la instalación de la persona que, sin estar casada con alguno de sus nacionales, cohabite con él, en virtud de que dicha persona debe ser equiparada a un cónyuge al mantener una relación estable, debería a este respecto equiparar totalmente a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros empleados en su territorio con sus propios nacionales. Por añadidura, según la Comisión, de los documentos aportados al Tribunal no se desprende que el Estado neerlandés haya invocado que la discriminación controvertida estaba justificada por motivos objetivos.

- 21 En primer lugar, conviene recordar que según el artículo 7 del Tratado «en el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». Este principio, enunciado de forma general en el artículo 7 del Tratado, recibió una formulación específica en el artículo 48 del Tratado por lo que respecta a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.
- 22 Por consiguiente, es importante comprobar si la facultad de hacerse acompañar por la persona con la que se cohabita sin estar casado con ella entra dentro del ámbito de aplicación del Tratado y debe, por tanto, apreciarse a la luz del principio de no discriminación enunciado en las disposiciones más arriba citadas.
- 23 Habida cuenta de que, según la resolución de remisión, el Sr. W. tiene la condición de trabajador asalariado, procede examinar la cuestión más concretamente a la luz de los artículos 48 y 49 del Tratado y de las disposiciones de Derecho derivado adoptadas para su aplicación y, en particular, del Reglamento nº 1612/68 del Consejo.
- 24 El apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 dispone que el trabajador nacional de otro Estado miembro se beneficiará «de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales».

- 25 Como puso de relieve el Tribunal, concretamente en su sentencia de 30 de septiembre de 1975 (Cristini, asunto 32/75, Rec. 1975, p. 1085), la referencia que el apartado 2 del artículo 7 hace a las «ventajas sociales» no debe ser objeto de una interpretación restrictiva.
- 26 Tal como este Tribunal ha venido recordando de forma reiterada, del objetivo de igualdad de trato buscado por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 se deriva que el concepto de ventaja social, extendida por dicha disposición a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros, comprende todas las ventajas «que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores, principalmente por razón de su condición objetiva de trabajadores o por el simple hecho de su residencia en el territorio nacional, y cuya extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros resulta por consiguiente apta para facilitar su movilidad dentro de la Comunidad» (sentencias de 31 de mayo de 1979, Even, asunto 207/78, Rec. 1979, p. 2019, y de 20 de junio de 1985, Deak, asunto 94/84, Rec. 1985, p. 1873) (*traducción provisional*).
- 27 Tal como estableció este Tribunal en la sentencia de 30 de septiembre de 1975, más arriba citada, y en la sentencia de 11 de julio de 1985 (Mutsch, asunto 137/84, Rec. 1985, p. 2681), la facultad que posee un trabajador migrante de beneficiarse de reducciones del precio de los medios de transporte en favor de familias numerosas o de utilizar su propia lengua en un procedimiento iniciado ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de residencia, caen dentro del concepto de ventaja social en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68.
- 28 Desde esta misma perspectiva, hay que admitir que la posibilidad de que un trabajador migrante obtenga autorización para que pueda permanecer con él en el Estado miembro de acogida la persona que, no siendo nacional de dicho Estado, cohabite con él sin estar casados, puede contribuir a su integración en el medio ambiente del país de acogida y, por consiguiente, a la realización del objetivo de la libre circulación de trabajadores. Por consiguiente, debe considerarse que dicha facultad entra dentro del concepto de ventaja social contemplada por el apartado 2, del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68.
- 29 Es preciso deducir de todo ello que un Estado miembro que conceda tal ventaja a sus trabajadores nacionales no puede denegarla a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros sin cometer una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por los artículos 7 y 48 del Tratado.

- 30 Procede, por tanto, responder a las cuestiones primera y segunda que el artículo 7 del Tratado, en relación con el artículo 48 del Tratado y el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que permita a sus nacionales obtener que residan en su territorio las personas que cohabiten con ellos y que no sean nacionales de dicho Estado no puede negar la concesión de idéntica ventaja a los trabajadores migrantes de otros Estados miembros.

Costas

- 31 Los gastos efectuados por el Gobierno neerlandés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el procedimiento principal, el carácter de incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

Pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Hoge Raad der Nederlanden por resolución de 22 de febrero de 1985, declara:

- 1) El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 no puede interpretarse en el sentido de que la persona que mantenga una relación estable con un trabajador nacional de otro Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro deba ser equiparada, en determinadas condiciones, al «cónyuge» contemplado por dicha disposición.
- 2) El artículo 7 del Tratado, en relación con el artículo 48 del Tratado y el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, debe interpretarse en el sen-

tido de que un Estado miembro que permita a sus nacionales obtener que residan en su territorio las personas que cohabiten con ellos y que no sean nacionales de dicho Estado no puede denegar la concesión de idéntica ventaja a los trabajadores migrantes nacionales de otros Estados miembros.

Everling	Koopmans	Bahlmann	Joliet	
Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 17 de abril de 1986.

El Secretario
P. Heim

El Presidente en funciones
U. Everling
Presidente de Sala